

各國人事制度講義

第一回

401120-1



社團法 人 考友社 出版發行

各國人事制度講義 第一回



第一回 (1/3)

第一講 緒論	1
命題大綱	1
重點整理	2
一、人事制度之意義	2
二、人事制度面臨之主要問題	2
三、人事制度之規範對象	2
四、各國人事制度的類型	2
五、各國人事制度之特質 (特色)	4
六、形成各國人事制度獨特精神與特質的原因	6
七、各國人事制度之演變	6
精選試題	14

第一回 (2/3)

第二講 各國人事機構	1
命題大綱	1
重點整理	2
一、各國人事機構之類型	2
二、各國人事機構發展的趨勢	4
三、各國人事機構發展之演進	4
精選試題	7

第一回 (3/3)

精選試題	1
------	---

第一講 緒論



命題大綱

- 一、人事制度之意義
- 二、人事制度面臨之主要問題
- 三、人事制度之規範對象
- 四、各國人事制度的類型
 - (一)官僚型的人事制度
 - (二)貴族型的人事制度
 - (三)民主型的人事制度
 - (四)共產型的人事制度
- 五、各國人事制度之特質（特色）
- 六、形成各國人事制度獨特精神與特質的原因
- 七、各國人事制度之演變



一、人事制度之意義

韋伯（Max Weber）在其所著「社會學論文集」一書中指出，人事制度包括下述九項要點：

- (一)機關組織以層級節制的關係為基礎，締造成功。
- (二)這種性質的組織，同樣的適用於政府行政機關以及私人企業機構。
- (三)依權責相稱適及機能分工的原則，建立合理的職位結構關係。
- (四)職員辦事須依據一定規則、程序和手續，即所謂官樣的形式與文式（Red Tape）。
- (五)管理權脫離所有權而獨立，管理人員乃是被僱用的專職行政者，並非機關的所有者。
- (六)職員所占有的職位，並不是他們的財產權。
- (七)專家的行政管理人員須具有特殊的才能與訓練。
- (八)這些人員的選用標準，乃是他們的治事才能。
- (九)人事制度乃是法律的關係，充分表現法治的氣氛。

二、人事制度面臨之主要問題

- (一)遴選合格的人充任文官。
- (二)如何安排公務員的地位與俸給。
- (三)建立適當的文官行為標準。
- (四)新興獨立國家常任文官地位問題。

三、人事制度之規範對象

- (一)人事制度之規範對象是「常任文官」（事務官），不包括其他屬性的公務人員（如軍官、民意代表等等）。
- (二)人事制度，並非泛指「全國大小官吏」或「凡候選及任命官員」之管理制度，而係僅指行政層級之「常任文官」（事務官）之管理體制與方式。

四、各國人事制度的類型

- (一)官僚型的人事制度：以德國、法國為代表。其特點為：
 - 1. 公務員之角色，為國家之代表，亦即統治者之代表。
 - 2. 公務員是專業化的，是以專業才能為政府工作。

3.公務員是永業化的，其地位與任期是受有保障的，使國家的行政事務得以持續。

(二)貴族型的人事制度：以英國為代表。英國於一八五四年，依據脫萊維揚（Charles Trevelyan）與納斯考特（Stafford Northcote）兩人所提的「常任文官組織報告書」加以改革，終於在一八五五年五月，發布樞密院令，成立文官委員會，以競爭考試甄選人員。英國的人事制度，所以被稱之為貴族型，主要有三點原因：

- 1.英國高級文官所考選吸收的人員，多半限於上等社會家庭的子弟，貴族性的色彩過濃。
- 2.高級文官來自上層社會，其見解與立場不免囿於階級利益與意識，不易保持超然公正。
- 3.重視學歷，嚴格規定應考年齡，使貧苦失學而自修有成的人，無入仕之機會。

(三)民主型的人事制度：以美國為代表。主要是改革傑克遜（A. Jackson）的分贓制度，成立文官委員會。其特點為：

- 1.公務員的流動性相當高。
- 2.考試內容偏重職位上所需要的實務知識與技能。
- 3.文官的甄補並非基於永業化的基礎。
- 4.文官的聲譽地位低。
- 5.獨立的中央人事行政機關。
- 6.以事為中心的職位分類制度。

(四)共產型的人事制度：以解體前蘇聯為代表。其特點為：

- 1.主要人事機構為中央編制署（The Central Establishment Administration）負責人事政策的制訂與實施，財政部則為人事行政方面的輔助機構，但是兩者均無公務員的甄補權。
- 2.甄補權屬於各個行政部門及機構。
- 3.各行政部門各自有培育公務員的學校與訓練機構，公務員的甄補、訓練與安置，三者密切配合。
- 4.訓練機構畢業之學生，須在職位上服務達規定的期間。
- 5.無文官入仕考試，亦無候用名冊。
- 6.辦理工作評價，並訂有職位說明書。
- 7.薪俸之多寡，因工作內容與人員資格而異。
- 8.有成文法典保障公務員的地位。
- 9.由法律規定申訴程序。
- 10.公務員的永業發展、工作異動與升遷，均受到政治制度的嚴格限制。

五、各國人事制度之特質（特色）

(一)英國人事制度之特質：

- 1.分權制。
- 2.貴族化。
- 3.廣泛分類。
- 4.各類人員轉任有限制。
- 5.具有特權。
- 6.高度保障。
- 7.重視年資。
- 8.言行要求。
- 9.組織工會。

(二)美國人事制度之特質：

- 1.分權制。
- 2.考試制度富有彈性。
- 3.考試科目注重實用的專門技術。
- 4.考試方法著重測驗方式（如性向、智力），且考試並非屬任用資格考試。
- 5.高級文官常在公司經理中甄拔。
- 6.對退伍軍人訂有種種優待措施。
- 7.採功績制度，考用公務員。
- 8.訂有完備的申訴制度。
- 9.採行「職位分類制」。但近年為改進職位分類制的缺點，試行職務評審制度。
- 10.特別檢察官對於弊端揭發人具有保護之作用。
- 11.待遇優厚。
- 12.建有專任秘書制度。
- 13.工時較短。

(三)法國人事制度之特質：

- 1.官僚化。
- 2.瞻徇化。
- 3.民主化。
- 4.考試培訓與任用密切配合。
- 5.升類考試。
6. A 類人員由國家行政學院（ENA）選訓及格任用後，依年資按年晉敘，有百分之二十可升至最高級，前途發展甚為良好。

- 7.法國公務員行政中立之傳統由來已久，對國家之忠誠置於首位。
- 8.人事主管機關兼掌行政革新與行政現代化之職能。

(四)德國人事制度之特質：

- 1.德國聯邦政府對全國公務員有管理約束的權力（基本法第七十五條規定）。
- 2.公務員具有自由結社權，可自由參加工會，但禁止罷工。
- 3.協議會的設置，使公務員可參與人事行政之運作，及公務員權利義務關係法規之擬訂，用其調節機關與公務員雙方利益獲得平衡，以臻人事制度走向民主化。
- 4.德國各級公務員之考選，甚為嚴格慎重，除採公開競爭方式外，對於潛能發展之測驗極為重視，即考試、實習、訓練與任用，相互聯貫倍增實效。
- 5.重視高等文官（高等職）的地位，德國高等文官管理體制特點有：
 - (1)考選嚴格。
 - (2)俸給優厚。
 - (3)訓練嚴謹及地位優越。
- 6.二次世界大戰後，西德受民主政治的影響，公務員能體認行政中立及行政發展的眞諦。
- 7.重視科技化、自動化及資訊化的設備與管理。
- 8.重視專業人才的訓練與培育，加強專業知識與技術能力，亦逐步使高級文官通才與專才相互交流。
- 9.公務員分類與俸給等級，反應工作與職務的特性，兼顧品位制與職位制的混合型態。

(五)日本人事制度之特質：

- 1.公務員為全民服務。
- 2.人事制度在保障公務之民主及效率之運行。
- 3.給予人事主管機關以強大的獨立性。
- 4.宣示平等處理及適應情勢兩原則。
- 5.採職位分類制。
- 6.重視工作效率。
- 7.對公務員給予保障，明定公務員之身分保障。
- 8.規定公務員義務。
- 9.承認並保護職員團體。
- 10.訂定罰則。
- 11.另定地方公務員法。

(六)韓國人事制度之特質：

401120-1(1/3)

1. 國家公務員法及地方公務員法為人事制度之基本法律，其餘人事措施多以命令定之。
2. 國務總理之下設有總務處（現為「行政自治部」），為國家人事行政之最高機關，其長官為內閣閣員。
3. 人事制度以品位制為中心精神，但亦包含職位分類之精神。
4. 公務員的分類注重中央集權，公務事業機關之職員稱準公務員，未列入公務員範圍，但地方村、里長列為公務員。
5. 公務員待遇優厚，最高級與最低級之差距近十倍，已具職責報酬之性質。
6. 公務員退休撫卹係採年金制度，含有退撫、保險、福利互助、住宅等四種精神之綜合運用。
7. 公營事業機構之職員，其待遇較一般公務員為優。
8. 重用青年以擔任重要職務。
9. 行政權功能較大，故各機關組織中之職稱、職掌、員額均以命令行之。
10. 考試方法簡捷，多採用測驗方法，低等考試授權各機關辦理。
11. 徹底分層負責，行政效率高。
12. 妥善運用年金，辦理各種福利。

六、形成各國人事制度獨特精神與特質的原因

- (一) 歷史背景不同。
- (二) 地理環境的差異。
- (三) 民族性格的推移。
- (四) 社會價值觀念與社會風氣的影響。

七、各國人事制度之演變

(一) 英國人事制度之沿革：

1. 西元一六八八年前：最早期官吏是國王的奴僕，其待遇視同國王的恩賜。
2. 西元一六八八年後：政治權力漸由國王移至國會，重要官吏之任免，皆為國會多數黨所掌握，故任用私人之風甚盛。
3. 西元一六九四年：英國政府公布法律，限制各機關公務人員不得為國會議員。
4. 西元一六九九年：自此英國公務員有了政務官與事務官之分。
5. 西元一七〇〇年：通過吏治澄清法（The Act of Settlement），明白規定凡接受皇家薪資及年金的官吏，除各部部長及國會議員外，均不得為國會下議院議員。
6. 西元一八〇七~一八七〇年：建立公開競爭考試制度。

- (1)西元一八〇七年：倫敦教會會長毛利遜（Morrison）至東印度公司擔任譯員工作並編製中文辭典，對中國考試制度敘述完備。
 - (2)西元一八三二年：東印度公司首先採用中國考試制度，作為遴選新進人員的依據。
 - (3)西元一八五三年：國會提出改進人事考選制度之議案，以阻止貴族引薦私人。由麥克萊（Macaulay）等三人負責研討考選制度之改革，提出「麥克萊報告書」，其要點如下：
 - ①考選應注意一般的教育程度及適應能力。
 - ②職員任用必須經過公開競爭考試。
 - ③考試及格後接受二年訓練，合格後按成績分派工作。
 - (4)西元一八五四年：Northcote-Trevelyan 報告。
 - ①對當時人事制度的批評：
 - A.能力差、品德及體格不合要求的人，方被任為公務員。
 - B.公務員待遇好、工作少，於年老或身體失去健康者可獲得生活保障。
 - ②改革建議內容：
 - A.以適當的考試制度遴選優秀者任公務員。
 - B.使公務員瞭解依功過受賞罰，表現優異者即可獲得晉升。
 - C.使公務員的初任在同一基礎，並將晉升範圍擴大至各部之間，使文官制度得到相當的統一。
 - (5)西元一八五五年：英國國會通過法案，成立文官委員會，自此正式實施考試制度。
 - (6)西元一八五八年：國會通過養老年金法（The Superannuation Act），養老金改由政府負責籌措，自此考試出身的公務員便得到了保障。
 - (7)西元一八七〇年：財政部依據樞密院令，確立公開競爭的考試制度，英國考試制度更日臻完備，歐洲各國亦起而仿效。
- 7.戰後人事制度的重要改革：
- (1)一次大戰後人事制度的重要改革：
 - ①放寬投考年齡，以救濟在戰時服務延誤考期者。
 - ②在級類區分方面：建議將公務員分為行政級、一等科員級、二等科員級、女科員級、速記打字級等五級。
 - ③在薪給方面：公務員的待遇應較私人企業優厚，俾能吸收優秀人才至政府機關工作。
 - (2)二次大戰後人事制度的重要改革（西元一九一八~一九六六年）：
 - ①級類區分：一般行政人員分為行政級、執行級、文書級、助理文書級（打字與速記員）。



一、請就英國人文、地理觀點，概述英國人事制度之特色。

答：(一)分權制：中央與地方人事制度並不完全相同，各地方政府也不一致，此乃由於島嶼彼此隔離、人民生活習慣不一、法律亦多係不成文法，故無統一規定，及中央政府對地方政府之干預亦甚為微小所致。

(二)貴族化：深受以往貴族政治的影響，政府機關瀰漫著貴族化的成分、階級、身分與地位的觀念，且劃分亦甚嚴格。

(三)廣泛分類：將公務員依其教育水準之不同，區分為廣泛的若干大類（與社會上的主要階層大致相平行）。

(四)各類人員轉任有限制：此種限制原甚嚴格，自民主制度盛行後，已有放寬。

(五)具有特權：高層公務員均屬傑出，故具有特權。

(六)高度保障：防止政府干擾人事制度，對公務員給予高度保障。

(七)重視年資：文官晉升，主要以年資為主。

(八)言行要求：對公務員的言行要求，雖無成文法規定，但極為嚴格。

(九)組織工會：准許公務員組織工會，並透過工會爭取公務員的利益。

二、試述德國人事制度之特色。

答：德國聯邦公務員法之具體規範，係德國文官制度的基礎。德國政府重視公務員的考選、訓練及永業化、專業化的發展。其人事制度特色有：

(一)德國聯邦政府對全國公務員有管理約束的權力（基本法第七十五條規定）。

(二)公務員具有自由結社權，可自由參加工會，但禁止罷工。

(三)協議會的設置，使公務員可參與人事行政之運作，及公務員權利義務關係法規之擬訂，用其調節機關與公務員雙方利益獲得平衡，以臻人事制度走向民主化。

(四)德國各級公務員之考選，甚為嚴格慎重，除採公開競爭方式外，對於潛能發展之測驗極為重視，即考試、實習、訓練與任用，相互聯貫倍增實效。

(五)重視高等文官（高等職）的地位，德國高等文官管理體制特點有：

1. 考選嚴格。

2. 俸給優厚。
 3. 訓練嚴謹及地位優越。
- (六)二次世界大戰後，西德受民主政治的影響，公務員能體認行政中立及行政發展的真諦。
- (七)重視科技化、自動化及資訊化的設備與管理。
- (八)重視專業人才的訓練與培育，加強專業知識與技術能力，亦逐步使高級文官通才與專才相互交流。
- (九)公務員分類與俸給等級，反應工作與職務的特性，兼顧品位制與職位制的混合型態。

三、試說明日本現行人事制度之特色。

答：日本現行人事制度之特色，可從現行憲法及國家公務員法與地方公務員法之主要精神窺其究竟，重要者如下列：

- (一)公務員為全民服務：公務員之選定與罷免，為國民固有之權利，所有公務員均為全民而服務，非為一部分人而服務。
- (二)人事制度在保障公務之民主及效率之運行：訂有國家公務員法之目的，在確立國家公務員適用之各種基本標準，規定以民主方式選拔並指導職員，俾能於執行職務時發揮最大效率，對於國民保障公務之民主的及效率的營運。
- (三)給予人事主管機關以強大的獨立性：除人事官的任命權及人事院總裁之任命權外，內閣對人事院並無何等積極加以支配之權限。
- (四)宣示平等處理及適應情勢兩原則：
 1. 一切國民，在國家公務員法適用上一律平等，不得因種族、信仰、性別、社會身分、門第或政治意見及政治所屬關係而有差別。
 2. 依公務員法所制定的薪俸、辦公時間及其他有關服務條件等，國會得視社會一般情況，根據人事院提出建議，隨時酌量更改之。
- (五)採職位分類制：採行職位分類之主要目的，在決定公務員俸給準則時，可提供統一而公正的基礎，並協助公務員考試、任用、訓練及與此種相關連各部門人事行政之運用。
- (六)重視工作效率：
 1. 應充分發揮公務員之工作效率，且需謀求增進。
 2. 人事院對職員工作效率之發揮與增進事項，應加調查研究，考慮確切方案以利進行。
- (七)對公務員給予保障，明定公務員之身分保障：
 1. 對公務員之懲戒應予公正處理。
 2. 公務員對有關服務條件之行政措施可提出要求。